Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2016–2017

34 086

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 december 2016

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit wetvoorstel.

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie het voorstel zien als een aanzienlijke verbetering van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke besluiten.

De vragen die de leden van de CDA-fractie, de leden van de SP-fractie, de leden van de GroenLinks-fractie beantwoorden wij graag.

Het doet ons genoegen dat de leden van de fractie van D66 het belang erkennen van een snelle, efficiënte en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing en de ambitie van de regering waarderen om de strafrechtsketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren. Wij hopen met de beantwoording van de vragen de enige zorgen van de voornoemde leden weg te kunnen nemen.

Wij zijn ingenomen met de steun van de leden van de PvdA-fractie voor de doelstelling van dit voorstel om strafrechtelijke beslissingen met behoud van kwaliteit en zorgvuldigheid daadwerkelijk en snel ten uitvoer te leggen en betrokken instanties daarover goed te informeren. Wij zijn verheugd dat deze leden ingenomen zijn met de in het wetsvoorstel gekozen opzet, waarbij de voorschriften over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen worden samengebracht in één nieuw, overzichtelijk en toegankelijk boek. De enkele vragen die zij hebben over de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie, beantwoorden wij graag.

kst-34086-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Dat de leden van de fractie van de ChristenUnie met belangstelling, en op hoofdlijnen met instemming, kennis hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel stemt ons positief. Hetzelfde geldt voor het onderschrijven door deze leden van het doel van dit wetsvoorstel, het doelmatiger laten functioneren van de strafrechtsketen. Het doet ons bijzonder deugd dat de leden van de ChristenUnie-fractie steun uitspreken voor de oplossingsrichting die in dit wetsvoorstel wordt gekozen, namelijk de verschuiving van de coördinatie van de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Met deze leden zien we geen belemmeringen de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging rechtstreeks toe te kennen aan de Minister van Veiligheid en Justitie en met deze leden zijn wij ervan overtuigd dat wordt voldaan aan de voorwaarde dat de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten in stand blijft. Het doet ons deugd dat ook overige voorgestelde wijzigingen, zoals de wijzen van betekening, toezending en mededeling van gerechtelijke mededelingen, de instemming van de voornoemde leden heeft.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met deze leden zijn wij van oordeel dat het rechtsgevoel wordt ondergraven als opgelegde straffen niet ten uitvoer worden gebracht. De regering streeft ernaar hieraan zoveel en zo spoedig mogelijk een eind te maken.

Het wetsvoorstel strekt tot een integrale herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en hoort bij de verbeteringen die in het kader van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) worden gerealiseerd. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de tenuitvoerlegging als taak. Het wetsvoorstel maakt daarnaast deel uit van de eerste tranche van het wetgevingsprogramma modernisering van het Wetboek van Strafvordering, onderdeel van het takenpakket van de Minister van Veiligheid en Justitie. De beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen gebeurt om deze reden door ons beiden. Hierbij hebben wij zoveel mogelijk de volgorde van de gestelde vragen gevolgd.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de positieve verwachting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de toeneming van het aantal strafbeschikkingen van het openbaar ministerie deelt. De verwachtingen van de Afdeling advisering zien op de beoogde bredere toepassing van de strafbeschikking, wat leidt tot een afname van het aantal verstekvonnissen en een afname van het aantal betekeningsopdrachten. De strafbeschikking vervangt de transactie van de officier van justitie. Anders dan bij een transactievoorstel hoeft, indien niet binnen de gestelde termijn aan de inhoud van de strafbeschikking wordt voldaan, niet standaard te worden gedagvaard. Een onherroepelijk geworden strafbeschikking kan zonder rechterlijke tussenkomst ten uitvoer worden gelegd. Dit leidt ertoe dat bij strafbeschikkingen minder zaken aan de rechter hoeven worden voorgelegd dan bij transacties. De verwachting van de Raad van State is voor wat betreft het aantal betekeningsopdrachten juist gebleken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2014/15, 34 086, nr. 3, blz. 46; november 2014) is aangegeven dat het aantal betekeningsopdrachten naar verwachting zou dalen tot minder dan 400.000 betekeningsopdrachten per jaar. In absolute aantallen is het aantal betekeningsopdrachten sinds 2011 van ruim 650.000 per jaar gedaald naar circa 350.000 in 2015. Het is overigens niet alleen de implementatie van de strafbeschikking die tot gevolg heeft dat het aantal betekeningsopdrachten in de laatste jaren is afgenomen en

naar verwachting in de komende jaren nog verder afneemt. Ook het voorliggende wetsvoorstel zal zorgen voor een aanmerkelijke daling van het aantal betekeningsopdrachten. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, hoeft de kennisgeving van bij in de inning van Wahv-sancties genomen verhaal zonder dwangbevel namelijk niet meer te worden betekend, maar kan deze worden toegezonden. De wijziging van artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) die dit regelt zal naar verwachting op jaarbasis leiden tot ruim 100.000 minder betekeningsopdrachten. Een andere reden waardoor het aantal betekeningsopdrachten de laatste jaren daalt, is dat het openbaar ministerie zijn processen sneller en efficiënter heeft ingericht. Door de invoering van de ZSM-werkwijze worden bijvoorbeeld in meer gevallen dagvaardingen direct aan de verdachte uitgereikt. Door deze uitreiking in persoon hoeven nadien geen betekeningsopdrachten meer te worden verstrekt.

Over de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de werklast van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur kunnen wij het volgende melden. De gevolgen voor de werklast van het openbaar ministerie als gevolg van een dalend aantal betekeningsopdrachten zijn aanwezig maar beperkt. Het zijn met name de met de uitvoering van de betekeningsopdrachten belaste instanties die hun werklast zien dalen. Dat betreft de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de post en de IPKD (de ambtelijke dienst die sinds enige jaren een deel van de reguliere betekeningsopdrachten verzorgt). Voor de rechtspraak geldt dat door bredere toepassing van de strafbeschikking minder zaken op terechtzitting hoeven worden behandeld. Het jaarverslag van de rechtspraak 2015 beschrijft dat het aantal zaken dat op zitting is behandeld bij de kantonrechter en de rechtbank gezamenlijk in de periode van 2008, het jaar van de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening, tot en met 2015 is gedaald met ruim 125.000 zaken tot iets onder de 400.000 zaken op jaarbasis (een daling van ruim 25 procent). In hoeverre dit dalend aantal terechtzittingen direct volgt uit de invoering van de strafbeschikking is uit deze cijfers overigens niet af te leiden. Andere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de handhaving van artikel 30, tweede lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (onverzekerde voertuigen) in 2011, zullen eveneens effect hebben gehad op de ingezette daling. Het lopende evaluatieonderzoek naar de Wet OM-afdoening zal naar verwachting meer inzicht geven voor wat betreft de gevolgen van de invoering van de strafbeschikking.

De aan het woord zijnde leden beschrijven hoe het openbaar ministerie het vonnis aan het Administratie- en InformatieCentrum Executieketen (AICE) zendt die de ten uitvoer te leggen beslissing op zijn beurt doorzendt naar de instantie die de opgelegde straf feitelijk ten uitvoer zal leggen. Hierbij vragen de leden wie beslist welke instantie de opgelegde straf ten uitvoer legt, wat er gebeurt als hierover verschil van mening zou ontstaan en hoeveel ruimte er is voor uitvoerende organisaties, zoals de reclassering, om van de inhoud van het vonnis af te wijken. Graag stellen wij in onze reactie voorop dat voor de uitvoeringsinstanties de door het openbaar ministerie aangeleverde straf of maatregel vast staat. Zij dienen deze voortvarend, doelmatig en zonder afwijking van de door de rechter of het openbaar ministerie opgelegde straf uit te voeren. De inhoud van de opgelegde straf bepaalt in hoge mate wie er uitvoering aan geeft. Meest eenduidig ligt dit vast bij *financiële sancties*, die namelijk alle worden geïnd door het CJIB. Hierover is geen discussie mogelijk in de uitvoering. Voor de tenuitvoerlegging van *vrijheidsbenemende straffen en maatregelen* gelden de wettelijke kaders van de beginselenwetten zodat uit de uitspraak volgt in wat voor type penitentiaire inrichting de vrijheids-

beneming zal worden uitgevoerd: een huis van bewaring, gevangenis, inrichting voor stelselmatige daders, justitiële jeugdinrichting of inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden. De plaatsing in een specifieke inrichting gebeurt door de door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen selectiefunctionaris. De beslissing die bij deze plaatsing wordt genomen, houdt geen afwijking in van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Ook vrijheidsbenemende straffen worden conform vonnis ten uitvoer gelegd. *Vrijheidsbeperkende sancties*, zoals taakstraffen en bijzondere voorwaarden zoals bijvoorbeeld een contactverbod, een verbod op het gebruik van verdovende middelen of deelname aan een gedragsinterventie, worden doorgaans onder toezicht van een reclasseringsinstelling uitgevoerd. Een meldplicht kan bijvoorbeeld ook door de politie worden uitgevoerd. De werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van een taakstraf zijn mede afhankelijk van het actuele aanbod van projectplaatsen en kunnen dus uit diverse werkzaamheden bestaan. Zoals hieronder nader zal worden beschreven in reactie op een andere vraag van deze leden zouden de rechter en het openbaar ministerie kunnen adviseren over de invulling van een taakstraf, maar doorgaans zal de reclassering eigenstandig een projectplaats kiezen voor de uitvoering van de opgelegde straf. De reclassering kan hierbij niet afwijken van het aantal opgelegde uren of bijvoorbeeld een leerstraf omzetten in een werkstraf. Verder is van belang dat de reclassering het onverwijld aan het openbaar ministerie en de Minister van Veiligheid en Justitie moet melden als een veroordeelde een voorwaarde, straf, maatregel of aanwijzing niet naleeft, niet meewerkt aan het toezicht of anderszins de veiligheid van personen of goederen dat vereist. Het is na deze melding aan het openbaar ministerie om te beslissen welke gevolgen hieraan worden verbonden. Voor de volledigheid van de beantwoording merken wij nog op dat de wet in artikel 22f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) specifiek voor taakstraffen een aparte bevoegdheid aan het openbaar ministerie toekent om wel – na het onherroepelijk worden van de beslissing – de aard van de te verrichten werkzaamheden te wijzigen indien de veroordeelde de taakstraf niet geheel overeenkomstig de opgelegde straf kan of heeft kunnen verrichten.

Onze reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de status van het advies van de rechter over de wijze van tenuitvoerlegging van de door hem opgelegde straf (het voorgestelde artikel 6:1:1, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv)) en of dit tot verwarring kan leiden in de uitvoeringspraktijk, is dat de status – mede door de verduidelijkende vragen die tijdens de parlementaire behandeling zijn gesteld – helder is. Het betreft een advies dat altijd onder de aandacht wordt gebracht van het AICE, om daarmee rekening te houden bij de verdeling naar de instantie die met de feitelijke tenuitvoerlegging wordt belast, en van die instantie om bij de feitelijke uitvoering te betrekken. Onze verwachting bij deze nieuwe adviesmogelijkheid voor de rechter is dat het AICE en die instantie het gegeven advies doorgaans kunnen en daarmee zullen opvolgen.

De aan het woord zijnde leden vragen of de rechter onder het huidige recht onvoldoende mogelijkheden heeft om zijn bedoelingen in zijn vonnis tot uitdrukking te brengen en of er aan de zijde van de rechter wel behoefte bestaat aan een dergelijke adviesmogelijkheid. In antwoord merken wij allereerst op dat het in de huidige praktijk weinig voorkomt dat rechters advies uitbrengen over de wijze van tenuitvoerlegging van een opgelegde straf. Verklaring hiervoor kan zijn dat rechters doorgaans geen aanleiding zullen zien om een dergelijk advies uit te brengen. De hierboven gegeven schets van hoe na het doen van een uitspraak al duidelijk is wie de sanctie gaat uitvoeren en op welke wijze, is ook bij de rechtspraak bekend en er zal veelal geen aanleiding zijn om een bijzondere invulling te willen adviseren. Voor de onderbouwing dat de voorgestelde

rechterlijke adviesbevoegdheid niettemin wenselijk is, wijzen wij allereerst graag op de huidige wettelijke adviesbevoegdheid voor rechters bij jeugdigen (artikel 77v Sr), die in de praktijk wordt toegepast en in een behoefte lijkt te voorzien. Ook in het advies van de raad voor de rechtspraak (RvdR) valt een positief oordeel te lezen over dit onderdeel van het wetsvoorstel. Onder de kop *Rechtsbescherming* staat dat de RvdR het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming positief vindt dat de rechter nog betrokken kan worden. De RvdR vindt dat dit advies aansluit bij de gedachte dat de rechter zelf in bepaalde gevallen ook het beste weet of de wijze van tenuitvoerlegging van zijn beslissing aansluit bij wat was beoogd. Dat betekent – aldus nog steeds de RvdR – dat de rechter, wil hij die mogelijkheid open houden, bij zijn beslissing meer dan voorheen zich rekenschap zal moeten geven van de (wijze van) tenuitvoerlegging van zijn beslissing en of hij daarover iets in de uitspraak moet opnemen. Wij lezen in dit advies steun vanuit de rechtspraak voor de voorgestelde adviesmogelijkheid voor de rechter. Het doel van de voorgestelde algemene mogelijkheid voor rechters om in hun vonnis de met de tenuitvoerlegging beoogde doelen te expliciteren is naar het oordeel van de regering niet dat elke rechter dit in elke strafzaak doet, maar om te garanderen dat – indien de rechter aanleiding ziet te adviseren – dit advies altijd terechtkomt bij de instanties die met de feitelijke tenuitvoerlegging zijn belast en dat deze hieraan dan in beginsel opvolging geven.

Deze leden vragen in het kader van de advisering over de wijze van tenuitvoerlegging ten slotte hoe het advies van de rechter op grond van het voorgestelde artikel 6:1:1, derde lid, Sv zich verhoudt tot het advies van het openbaar ministerie (voorgesteld artikel 6:1:10 Sv). Voor de beantwoording van deze vraag is het goed eerst te constateren dat voor de betekenis van het advies door het openbaar ministerie hetzelfde geldt als voor het hierboven beschreven advies van de rechter; deze adviezen scheppen geen rechten voor veroordeelden, maar de uitvoeringsinstanties zullen in alle gevallen kennis nemen van het advies en dit advies – indien redelijkerwijs mogelijk – ook opvolgen. De verhouding tussen de twee adviezen, waarnaar de leden van de VVD-fractie vragen, wordt pas relevant op het moment dat deze adviezen tegenstrijdig aan elkaar zouden zijn. Gezien het beperkte aantal gevallen waarin een advies van rechter of openbaar ministerie over de wijze van tenuitvoerlegging wordt verwacht, is het aantal gevallen waarin rechter én openbaar ministerie beide advies uitbrengen naar verwachting minimaal. De regering rekent erop dat in die uitzonderlijke gevallen het advies van het openbaar ministerie, dat na de gedane uitspraak, dus later dan het advies van de rechter zal worden opgesteld, niet tegenstrijdig, maar aanvullend zal zijn op het advies van de rechter. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de rechter en het openbaar ministerie niet door de advisering de hoogte, de zwaarte of het karakter van de opgelegde sanctie kunnen beïnvloeden, het advies ziet enkel op de wijze van tenuitvoerlegging. In het theoretische geval dat onverhoopt toch niet beide adviezen kunnen worden opgevolgd omdat ze onderling tegenstrijdig zijn, zal over dat concrete geval door het ministerie contact worden gezocht met de rechtspraak en het openbaar ministerie, dat in zijn advies afwijkt van het rechterlijk advies. De uiteindelijke beslissing over welk advies wordt gevolgd, is aan de verantwoordelijk bewindspersoon.

Het doet ons deugd dat de leden van de VVD-fractie het openen van de mogelijkheid tot digitale betekening van gerechtelijke stukken vinden passen bij een toenemende digitalisering. Zij vragen hoe dit verder uitwerking krijgt. Alvorens in te gaan op hoe de digitalisering van de betekening concreet nader wordt uitgewerkt, beschrijven wij graag beknopt hoe bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarvan dit wetsvoorstel over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke

beslissingen een van de eerste onderdelen vormt, wordt gestreefd naar een techniek-onafhankelijk wetboek. De digitalisering van de samenleving en de toename van de technische mogelijkheden om gegevens langs elektronische weg over te dragen en te verspreiden maken het nodig om de bestaande bepalingen die uitgaan van de uitwisseling van schriftelijke informatie op papier, in dit licht te herzien. Digitalisering van de strafrechtspleging is een onontkoombare en wenselijke ontwikkeling. Digitalisering biedt kansen om werkzaamheden effectiever en efficiënter te verrichten, administratieve lasten en fouten in registraties terug te dringen, nieuwe werkwijzen te realiseren en functionarissen, burgers en belanghebbenden een betere informatiepositie te geven. Digitalisering houdt in dat verwerkingen van informatie (kunnen) worden uitgevoerd met behulp van computers en dat communicatie langs elektronische weg verloopt. Doel van de digitalisering is zowel de professional als de justitiabele en andere belanghebbenden tijdig en veilig te voorzien van alle informatie die zij nodig hebben om hun taken uit te oefenen en hun rechten en bevoegdheden te benutten. De aard van de informatie die wordt verwerkt, verandert niet met de beschikbaarheid van technische middelen; de wijze waarop taken worden uitgevoerd en bevoegdheden worden uitgeoefend en de wijze waarop gegevens worden verzameld en verwerkt, daarentegen wel. Serieuze inspanningen en belangrijke stappen om te komen tot vergaande digitalisering van de strafrechtpleging zijn reeds gezet. Onderdeel daarvan is de Wet digitale processtukken strafvordering (Stb. 2016, 90). Deze recent in werking getreden wet vergemakkelijkt en kanaliseert het gebruik van digitale processtukken in strafzaken. In de visie op de digitalisering van de strafrechtspleging, die aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 298), zijn de contouren geschetst van de ontwikkeling naar het digitaal werken in de strafrechtsketen. Deze visie gaat uit van de gedachte dat alles wat nu op papier schriftelijk wordt vastgelegd in ieder geval elektronisch kan worden overgedragen en op den duur ook elektronisch wordt aangemaakt en beschikbaar gesteld. In het kader van de modernisering van het wetboek zullen de in genoemde visie uitgezette hoofdlijnen verder worden doorgetrokken.

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van het doen van gerechtelijke mededelingen aan burgers in de gevallen waarin dat in de wet wordt voorgeschreven, de betekeningsregeling, ziet op de berichtgeving van strafrechtelijke instanties aan burgers. Met het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van digitale betekening geïntroduceerd. De komende periode wordt door het openbaar ministerie, dat verantwoordelijk blijft voor het doen van gerechtelijke mededelingen, onderzocht op welke wijze dit vorm gaat krijgen met behulp van DigiD of andere toepassingen. Het gebruik van digitale betekening is gericht op het veilig en zeker ontsluiten van informatie aan de geadresseerde en het zeker stellen dat de (digitale) betekening heeft plaatsgevonden met instemming van de betrokkene. In de tussenliggende periode worden gerechtelijke mededelingen die moeten worden betekend, fysiek betekend.

De aan het woord zijnde leden vragen of er bij de digitalisering van de communicatie met burgers in het strafrecht rekening mee wordt gehouden dat velen niet beschikken over ICT-vaardigheden en ICT-apparatuur. Wij kunnen deze leden op dit punt geruststellen voor wat betreft de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van kennisgeving van gerechtelijke stukken. Het is van wezenlijk belang dat een verdachte op de hoogte is van zijn strafzaak, waarvan hij wordt beschuldigd en wanneer de behandeling is. De overheid heeft hiertoe een inspanningsplicht. Dit volgt ook uit het in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vastgelegde recht op een eerlijk proces. Met de voorgestelde regeling is geborgd dat personen die niet

beschikken over de benodigde middelen of vaardigheden om digitaal kennis te nemen van aan hen gerichte gerechtelijke mededelingen niet in hun belangen worden geschaad. Om te gelden als een geslaagde betekening (in persoon) moet bij elektronische betekening met gebruikmaking van DigiD zijn ingelogd in de elektronische voorziening die hiervoor is aangewezen. Zonder te beschikken over de benodigde middelen of vaardigheden zal dit dus niet mogelijk zijn. Een ander punt dat deze leden terecht aanroeren is dat in de voorgestelde regeling niet alleen middelen en vaardigheden noodzakelijk zijn, maar ook de wil van de betrokkene. Als een betrokkene niet inlogt na ontvangst van de notificatie die wordt gestuurd naar het door hem of haar opgegeven elektronisch adres, zal de gerechtelijke mededeling (alsnog) fysiek moeten worden betekend. Net als deze leden verwacht de regering niet dat veel van de geadresseerden direct na de introductie van de mogelijkheid van digitale betekening bereid zullen zijn gerechtelijke stukken digitaal in ontvangst te nemen. Het voorstel beoogt echter meer te bieden dan een theoretische mogelijkheid, zoals deze leden zich afvragen. Door de hierboven beschreven algemene ontwikkeling naar toenemende digitalisering is namelijk de verwachting dat in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van elektronisch berichtenverkeer. Voor professionele partijen zoals advocatenkantoren en grote bedrijven biedt dit efficiëntievoordelen en het kan ook aantrekkelijk zijn voor verdachten en veroordeelden om op de meest eenvoudige manier of onopvallend vanachter de computer kennis te nemen van gerechtelijke mededelingen. De verwachting is dus dat elektronische betekening vooral zal starten bij personen en instanties die in de huidige regeling ook met een fysieke betekening zonder veel problemen (in persoon) worden bereikt.

In het betekeningsproces doet zich een aantal problemen voor die de effectiviteit van het totale proces raken, of die betrekking hebben op de efficiency of op de sturing van het proces. Deze zijn terug te brengen naar vier situaties: de betekening vindt niet plaats, de betekening vindt niet in persoon plaats, de betekening wordt niet correct gedaan en de betekening vindt niet tijdig plaats. Elektronische betekening zal gezien de verwachte doelgroep die hiervan gebruik gaat maken weinig bijdragen aan het probleem uit de praktijk dat verdachten en veroordeelden zich (bewust) verborgen houden voor politie en justitie. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat het belang van de verdachte om kennis te nemen van gerechtelijke mededelingen kan wijzigen naarmate de procedure verder loopt; zo kan er wel belang worden gehecht aan kennisneming van het strafdossier, maar minder aan een veroordeling die ten uitvoer zal worden gelegd. Doordat de Wet digitale processtukken Strafvordering per 1 december 2016 in werking is getreden, zal de samenloopbepaling van artikel XLV van dit wetsvoorstel gelden. De daarin opgenomen aanvullende wijziging van onder meer artikel 450 Sv heeft tot gevolg dat indien iemand elektronisch een rechtsmiddel aanwendt, dat de verdere kennisgeving van gerechtelijke mededelingen eveneens elektronisch zal geschieden. Aan het aantoonbaar beschikken over de benodigde vaardigheden en middelen wordt dus de consequentie verbonden dat de verdere kennisgeving elektronisch verloopt, ongeacht de wil van de verdachte of veroordeelde op dat moment. De verwachting is dat deze verplichte koppeling leidt tot intensiever gebruik van de ingevoerde elektronische voorzieningen en de contactmogelijkheden die deze bieden. Het antwoord op de vraag hoe groot de te verwachten tijdwinst bij benadering is, is op dit moment nog niet in tijd weer te geven. Wel is de algemene verwachting dat door het digitaal aanmaken en verzenden van stukken veel handmatige bewerkingen door een medewerker zullen komen te vervallen. Daarnaast wordt de traceerbaarheid van stukken vergroot waardoor monitoring en de opvolging ervan wordt vereenvoudigd. Dit levert efficiencywinst op voor de inzet van medewerkers.

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat het openbaar ministerie verantwoordelijk blijft voor de contacten met slachtoffers en nabestaanden, in elke fase van het strafproces. Zij vragen op welke wijze zal worden voorkomen dat slachtoffers één of meermalen worden doorverwezen naar het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) of naar een officier van justitie of anderszins. Voor slachtoffers en nabestaanden is het van belang dat zij zorgvuldig worden begeleid en geïnformeerd over hun strafzaak. Daarom is ervoor gekozen om de integrale verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden in alle fasen van het strafproces, inclusief de tenuitvoerlegging, bij het openbaar ministerie te laten. Het openbaar ministerie inventariseert of slachtoffers willen worden geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de straf van de dader. Indien zij dit niet op prijs stellen, worden zij hierover niet geïnformeerd. Afhankelijk van de vraag en de behoefte van het slachtoffer kan het in de praktijk voorkomen dat slachtoffers en nabestaanden afwisselend te maken hebben met de verschillende bij het informeren van slachtoffers en nabestaanden betrokken onderdelen van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie heeft het IDV ingericht om slachtoffers te informeren over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Deze informatie wordt altijd per brief verstrekt. Nabestaanden van levensdelicten worden eerst gebeld alvorens er een brief wordt verzonden over het einde van de detentie. Tussen het lokaal parket en het IDV bestaan duidelijke interne afspraken over wie op welk moment aan zet is voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden. Daarbij is het mogelijk dat in specifieke individuele zaken maatwerk afspraken worden gemaakt over hoe de slachtoffers worden geïnformeerd. Slachtofferhulp Nederland is tijdens de consultatiefase van het wetsvoorstel niet formeel om advies gevraagd. Uit de bestaande reguliere contacten is echter duidelijk dat het eenduidig informeren van slachtoffers een uitgangspunt is van Slachtofferhulp Nederland. De beslissing om de verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden in elke fase van het strafproces bij het openbaar ministerie te laten, past volledig bij dat uitgangspunt. In reactie op de vraag hoe zeker is gesteld dat het openbaar ministerie ook in staat is de slachtoffers van de noodzakelijke informatie te voorzien, kan ik het volgende melden. Het openbaar ministerie heeft de wettelijke taak slachtoffers op bepaalde momenten te informeren. Informatie over de vervolgings- en berechtingsfase komt uit de informatiesystemen van het openbaar ministerie zelf. Een deel van de aan slachtoffers en nabestaanden te verstrekken informatie moet echter aan het openbaar ministerie worden geleverd door ketenpartners, bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over verlof of invrijheidstelling, of het CJIB over de inning van schadevergoeding. Het openbaar ministerie krijgt informatie aangeboden vanuit verschillende informatiebronnen in de keten. Deze geautomatiseerde bronnen bij onder meer het AICE maken het minder persoonsafhankelijk of de juiste informatie wordt aangeleverd.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is gehandhaafd als bevoegde rechterlijke instantie naast de strafrechter en waarom de bevoegdheden van de RSJ met betrekking tot de tenuitvoerlegging niet zijn overgegaan naar de «gewone» gerechten. De afdeling rechtspraak van de RSJ is belast met rechtspraak die de RSJ bij de wet is opgedragen (artikel 28 van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015). De strafrechtelijke wetten waarin de RSJ met rechtspraak wordt belast, zijn de drie beginselenwetten, het Wetboek van Strafrecht en – op grond van artikel 6:2:8 Sv van het voorliggend wetsvoorstel – het Wetboek van Strafvordering. Op grond van deze wetten toetst de RSJ beslissingen die zijn genomen over personen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan. Behalve om beslissingen van de inrichtings-

directeur kan het ook gaan over medisch handelen van een inrichtingsarts of over beslissingen van de selectiefunctionaris of van de Minister van Veiligheid en Justitie. De RSJ fungeert in deze dus als beroepsrechter tegen besluiten genomen in de fase van de tenuitvoerlegging. Dit meer administratiefrechtelijk karakter is een reden waarom deze rechtspraak niet past bij de «gewone» strafrechter. Een andere reden om de RSJ als bevoegde rechter te houden bij deze beslissingen is dat het rechtsprekende deel van de RSJ niet alleen wordt gevormd door rechters, maar deels ook bestaat uit gedragsdeskundigen. Gezien de aard van de beslissingen waarover de RSJ zich uitspreekt, achten wij dit van meerwaarde. Hierbij komt dat de rechtsgang naar de RSJ kan worden gezien als relatief laagdrempelig en kostenefficiënt. In het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring, thans aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 34 309), wordt voorgesteld dat ook bij de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring beroep kan worden ingesteld bij de RSJ. Doordat beroep tegen vrijheidsbeneming in deze verschillende wettelijke kaders bij de zelfde rechter, de RSJ, is belegd, zorgt dit voor de benodigde rechtseenheid in de beoordeling. In datzelfde verband achten wij het van belang op te merken dat met de recente Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015 (Stb. 2015, 140) rechtseenheid is gewaarborgd doordat bij beslissingen van de RSJ cassatie in het belang der wet bij de Hoge Raad mogelijk is gemaakt (artikel 78, vijfde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

De aan het woord zijnde leden vragen naar de wijze waarop wordt voorzien in de door de RSJ in zijn advies geconstateerde lacune ten gevolge van artikel 11 Sr. Bij de vaststelling van de Penitentiaire beginselenwet (Stb. 1998, 430) is in artikel 11 Sr voorzien in een grondslag voor het bij of krachtens wet stellen van regels over de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Het artikel bepaalt ook welke onderwerpen deze regels in elk geval moeten betreffen, onder meer de bestemming van inrichtingen, de selectie van personen, het beheer van en toezicht op de inrichtingen, het regime in de inrichtingen, beperkingen op de grondrechten in de inrichtingen en de rechtsgang bij bepaalde beslissingen over de gedetineerde. Al deze in artikel 11 Sr genoemde onderwerpen zijn thans uitgebreid en bestendig wettelijk verankerd in de drie beginselenwetten die zien op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen (Penitentiaire beginselenwet, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden). In reactie op de vraag van deze leden merken wij allereerst op dat het ook na het schrappen van artikel 11 Sr wetswijziging zou vergen om deze kernelementen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties niet meer bij wet te bepalen. Anders dan de RSJ zien wij dus geen lacune ontstaan na de voorgestelde schrapping van dit artikel. We hechten er verder aan te benadrukken dat er geen enkele aanleiding is te veronderstellen dat deze onderwerpen op enig moment niet meer in een formele wet zouden worden geregeld. De reden voor schrapping van deze bepaling is van staatsrechtelijke en wetgevingstechnische aard. Het is uitzonderlijk en onnodig een wettelijke grondslag te hebben die voorschrijft wat bij (andere) wet moet worden geregeld. Er bestaat immers geen hiërarchie tussen wetten in formele zin (anders dan tussen verdragen met directe werking, het Statuut en de Grondwet enerzijds en formele wetten anderzijds). Met andere woorden: het Wetboek van Strafrecht is geen hogere wet dan de beginselenwetten of het Wetboek van Strafvordering, waardoor het huidige artikel 11 Sr geen functie heeft.

De rechter en het openbaar ministerie moeten elk binnen 14 dagen het vonnis overdragen aan het openbaar ministerie, respectievelijk het AICE. Deze termijnen zijn niet dwingend, maar ter aansporing, zo stellen deze leden. Het stellen van deze termijnen heeft als doel een snelle start van de

tenuitvoerlegging, wat bijdraagt aan een zekere tenuitvoerlegging. Het tempo waarin wordt gestart met de feitelijke tenuitvoerlegging wordt structureel gemonitord. Hierbij wordt ook gekeken naar de naleving van deze termijnen van 14 dagen voor vrijgeven van de beslissing door de rechtspraak en 14 dagen voor aanlevering van de beslissing door het openbaar ministerie. Op het moment dat deze termijnen structureel zouden worden overschreden, zal actie worden ondernomen om belemmeringen in de aanlevering weg te nemen zodat het achterliggende doel van een voortvarende tenuitvoerlegging wordt bereikt. Bij structurele overschrijdingen kunnen gericht maatregelen ter verbetering worden genomen. In reactie op de vraag of de regering heeft onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om aan eventuele termijnoverschrijding een sanctie te verbinden, is het antwoord dat dit in het kader van dit wetsvoorstel niet is gebeurd. Op voorhand is echter duidelijk dat aan overschrijdingen van deze termijnen geen consequenties ten gunste van de veroordeelde kunnen worden verbonden, zoals strafvermindering. Dit zou afbreuk doen aan het onherroepelijk karakter van de genomen (rechterlijke) beslissing die ten uitvoer moet worden gelegd. Zoals in reactie op andere vragen van deze leden is opgemerkt, is er geen ruimte voor de uitvoeringsdiensten van ons ministerie om af te wijken van de opgelegde straf.

Hierop volgend vragen deze leden wat de toegevoegde waarde ervan is dat het openbaar ministerie de beslissingen van de rechter doorstuurt in plaats van een directe aanlevering door de rechtspraak aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Heeft de regering onderzocht of dat geen tijdwinst oplevert, zo willen deze leden weten. Directe verstrekking van rechterlijke uitspraken aan de Minister, ter tenuitvoerlegging, is denkbaar maar om meerdere redenen en op voorspraak van het openbaar ministerie is er voor gekozen het openbaar ministerie als exclusief leverancier van ten uitvoer te leggen beslissingen aan te wijzen. De eerste reden is dat het openbaar ministerie rechterlijke uitspraken ontvangt als deelnemer aan het strafproces. Dit zou niet wijzigen op het moment dat de rechtspraak ten uitvoer te leggen beslissingen rechtstreeks zou verstrekken aan de Minister, zodat dit een aanvullende verstrekking zou betekenen. De tweede reden is dat rechterlijke uitspraken door het openbaar ministerie worden gecontroleerd op administratieve kwaliteit. De rechtspraak is verantwoordelijk voor de controle van haar beslissingen. De over te dragen informatie behoort te voldoen aan een aantal in de strafrechtsketen gemaakte afspraken. Daarnaast voegt het openbaar ministerie – waar nodig en voor zover deze exclusief bij het openbaar ministerie bekend is – voor de tenuitvoerlegging relevante informatie toe alvorens de beslissing aan de Minister te verstrekken. Het openbaar ministerie kan voorts een advies meegeven over de wijze van tenuitvoerlegging. Een derde reden is dat naast rechterlijke beslissingen ook beslissingen van het openbaar ministerie ten uitvoer moeten worden gelegd. Het is voor de uitvoerende instanties als weinig efficiënt beoordeeld om voor het AICE zowel te voorzien in rechtstreekse aanlevering door de rechterlijke macht als door het openbaar ministerie.

Graag lichten wij in reactie op de hierover gestelde vragen toe waarom de regering spreekt van een complex implementatietraject en hoe dit samenhangt met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Wij geven de directe verantwoordelijkheid van de Minister voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen vorm door een nieuwe inrichting van de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen. Kern van deze nieuwe inrichting is het in positie brengen van het AICE. Het coördineren van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen vergt zicht op alle uit te voeren sancties. Daarvoor moet het AICE worden betrokken bij de routering van de beslissingen die op dit moment vanuit verschillende

parketten rechtstreeks naar verschillende uitvoeringsorganisaties (DJI, reclassering, CJIB, etc.) worden uitgezet. Een deel van de beslissingen wordt op dit moment al via het AICE verstrekt aan de keten; ook voor de resterende beslissingen dient in de toekomst informatie via het AICE te worden uitgewisseld. Het aanleggen van dit nieuwe model van informatie-uitwisseling vereist nieuwe afspraken over werkprocessen, nieuwe organisatie-inrichting en nieuwe informatievoorziening voor de gehele keten. Dit dient, gezien de aard van de beslissingen en de grote belangen voor de veroordeelde, het slachtoffer en de maatschappij, zorgvuldig te gebeuren. Ook de omvang van de veranderopgave voor de keten maakt de implementatie van het nieuwe ontwerp van de keten complex. Deze zal dan ook beheerst en stapsgewijs plaatsvinden.

Uitgangspunt van de wet is dat de Minister op het moment van inwerkingtreding van de wet direct verantwoordelijk wordt voor het geheel van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Tijdens de parlementaire behandeling van de voorziene invoeringswet, waarin vooral de samenloop met andere wetgevingstrajecten wordt geregeld, is het mogelijk een specifieke datum voor de inwerkingtreding te noemen.

Het openbaar ministerie stelt net als onder de huidige regeling de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling en blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de bijzondere voorwaarden die het openbaar ministerie in dat kader oplegt en het eerder door de Minister van Veiligheid en Justitie opgelegde regime in detentie, elkaar niet doorkruisen. Deze leden formuleren deze vraag ook met andere woorden: hoe zorgt de Minister ervoor dat toe te kennen verloven en vrijheden in detentie aansluiten op de voorwaarden die het openbaar ministerie bij de voorwaardelijke invrijheidstelling stelt? De wijze waarop het openbaar Ministerie van de informatie wordt voorzien die het nodig heeft om de bijzondere voorwaarden te kunnen bepalen, wordt op grond van dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Het huidige AICE (voor 1 januari 2014 de OM-executie bij het CJIB) draagt sinds de inwerkingtreding van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2007, 500) in 2008 zorg voor het verzamelen van alle benodigde informatie voor het openbaar ministerie, waaronder onder meer de adviezen van DJI en reclassering in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. DJI kan in het advies opnemen onder welke voorwaarden verloven en vrijheden zijn toegekend tijdens detentie en hoe dit is verlopen. Daar waar gedurende de verloven en vrijheden sprake is (geweest) van reclasseringsbegeleiding, adviseert de reclassering op gelijke wijze. Bij de beslissing van het openbaar ministerie (centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling) om bijzondere voorwaarden op te leggen wordt via het AICE van DJI en reclassering verkregen informatie over verloven en vrijheden betrokken. Dit is thans de werkwijze en deze blijft na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onverkort gehandhaafd. Bij het verstrekken van de strafrechtelijke beslissing kan het openbaar ministerie – evenals de rechtspraak – een advies meegeven over de wijze van tenuitvoerlegging. Een dergelijk advies speelt een rol bij het bepalen van het regime in detentie. De adviezen van het openbaar ministerie en de rechtspraak zullen immers terdege bij de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel worden betrokken.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van oordeel is dat de magistratelijke positie van het openbaar ministerie in het wetsvoorstel afdoende is geborgd. Dat is de regering inderdaad van oordeel. Onder de voorgestelde nieuwe regeling blijft het immers onverminderd het open-

baar ministerie dat beslist of een zaak aan de strafrechter wordt voorgelegd, ook in de fase van de tenuitvoerlegging. Hierbij maakt het openbaar ministerie in vrijheid, binnen de geldende wettelijke kaders, zijn eigen afweging.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering voornemens is te bevorderen dat het openbaar ministerie in administratief opzicht wordt ontlast en zich meer kan richten op zijn magistratelijke taken. Het is inderdaad de bedoeling dat het openbaar ministerie zich door de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging naar de Minister van Veiligheid en Justitie meer kan richten op zijn kerntaken van opsporing en vervolging. De belangrijkste taak die het AICE in het kader van de tenuitvoerlegging namens de Minister zal overnemen van het openbaar ministerie is het verstrekken van voor ten uitvoerlegging vatbare beslissingen (in de vorm van persoonsgerichte uitvoeringsopdrachten) aan de uitvoeringsketen. Daartoe zal het AICE een aantal administratieve werkzaamheden uitvoeren die bij het openbaar ministerie verdwijnen.

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging gaat over van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Dit vereist een zorgvuldig implementatieproces. Voor de door de leden van de CDA-fractie gevraagde uiteenzetting over hoe die overdracht zal gaan verlopen verwijzen we graag naar de hierboven gegeven reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie over het implementatietraject.

In antwoord op de vraag wanneer de wet geheel zal zijn geïmplementeerd, kunnen we het volgende melden. De implementatie van het wetsvoorstel zal nog geruime tijd in beslag nemen; het betreft een complex implementatietraject van enkele jaren. Zoals hiervoor gezegd in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie hoeft de inwerkingtreding van de wet, en daarmee de daadwerkelijke overdracht van verantwoordelijkheid, hierop niet te wachten. Tijdens de parlementaire behandeling van de voorziene invoeringswet bij dit wetsvoorstel is het mogelijk een specifieke datum voor de inwerkingtreding te noemen.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 signaleren dat met de verschuiving van de directe verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie het pakket aan zaken waarvoor het Ministerie van Veiligheid en Justitie (direct) verantwoordelijk is, nog groter wordt. Zij plaatsen vraagtekens bij de tendens van machtsconcentratie bij het ministerie. De vraag die mede in dat licht bij deze leden rijst, is of het openbaar ministerie zelf zich enkel zou willen richten op zijn kerntaken van opsporing en vervolging. Graag stellen wij in reactie voorop dat het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister een voorstel is dat oorspronkelijk van het openbaar ministerie afkomstig is. Reeds in 2010 heeft het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie dit idee voor het eerst gepresenteerd aan de partijen in de strafrechtsketen. Belangrijkste reden voor de wenselijkheid van de verschuiving was het gegeven dat het openbaar ministerie wel de verantwoordelijkheid draagt voor de tenuitvoerlegging, maar de feitelijke uitvoering is belegd bij de departementale uitvoeringsorganisaties. Door de verantwoordelijkheid voor dit onderdeel te verschuiven, zag het openbaar ministerie mogelijkheden om zich meer te gaan richten op de fases van opsporing en vervolging. Het bestuursdepartement heeft het voorstel van het openbaar ministerie overgenomen en daarbij de belangrijke randvoorwaarde

gesteld dat zal gaan worden gewerkt vanuit een ketenbenadering en dat optimaal zicht wordt verkregen op alle strafrechtelijke beslissingen. Dit heeft in 2011 geleid tot de start van het ketenprogramma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) onder leiding van het departement en tot het in voorbereiding nemen van onderhavig wetsvoorstel. Over een ontwerp van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan het openbaar ministerie. In het uitgebrachte advies (Kamerstukken II 2014/15, 34 086, nr. 3, bijlage 3) schetst het College hoe in het wetsvoorstel wordt voortgebouwd op de bestaande praktijk waarin al een aanzienlijk deel van de feitelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen door c.q. onder verantwoordelijkheid van de Minister wordt gerealiseerd. Na hiervan een schets te hebben gegeven, geeft het College het oordeel dat het met instemming kennis heeft genomen van de in het conceptwetsvoorstel opgenomen nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden in de tenuitvoerlegging.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering onderzoek heeft gedaan naar de redenen waarom het openbaar ministerie op dit moment niet de door de regering gewenste verbeteringen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen kan realiseren. De regering heeft het voorliggende wetsvoorstel mede gebaseerd op het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2012 heeft gedaan naar de prestaties in de strafrechtsketen. In haar rapport Prestaties in de strafrechtsketen (Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2) constateerde de Algemene Rekenkamer dat er sprake was van tekortkomingen die het optimaal presteren van de strafrechtsketen belemmerden en dat de samenhang binnen de keten ontbrak, onder meer door een gebrekkige aansluiting tussen de werkprocessen van ketenpartners. Wij hebben de tekortkomingen in de tenuitvoerleggingsfase bij onder meer het openbaar ministerie onderkend. Deze hangen samen met de complexiteit en onoverzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging. De door de Algemene Rekenkamer voorgestelde maatregelen op het gebied van informatievoorziening en besturing achtte de regering onvoldoende. Ook andere maatregelen waren naar het oordeel van de regering nodig om de organisatie van de tenuitvoerlegging te verbeteren (Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 3). Op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer en een rapport over doorlooptijden in de strafrechtsketen (Kamerstukken II 2011/12, 29 297, nr. 133) heeft de regering besloten meer centraal te gaan sturen op de strafrechtsketen en lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbetertrajecten. Hiervoor is het programma versterking prestaties strafrechtsketen (VPS) gestart. De inspanningen van dit programma zijn gericht op het versterken van de prestaties van de gehele strafrechtsketen. Specifiek voor de fase van de tenuitvoerlegging was eerder in 2011 al begonnen met de noodzakelijke verbeteringen in het reeds genoemde programma USB. De uitkomsten van het Algemene Rekenkamer-rapport bevestigden de eerder geconstateerde knelpunten van het openbaar ministerie, waarover uw Kamer bij brief van 25 oktober 2011 is bericht dat hoewel de tenuitvoerlegging in de meeste gevallen goed verloopt, verbetering en modernisering nodig is. Het duurt soms lang voordat straffen ten uitvoer worden gelegd (de doorlooptijden in de keten zijn soms lang) en sommige straffen worden helemaal niet ten uitvoer gelegd omdat veroordeelden onvindbaar zijn. Ook behoeft de informatievoorziening over (ex-)gedetineerden aan slachtoffers verbetering. Ten slotte werd geconstateerd dat de administratieve processen binnen de uitvoeringsketen fragmentarisch zijn en per organisatie vormgegeven wat de onderlinge informatie-uitwisseling niet altijd bevordert (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 11).

Graag lichten wij de redenen toe waarom wij van oordeel zijn dat onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie, de gewenste verbeteringen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen beter kunnen worden gerealiseerd dan onder de huidige verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. In het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn aanbevelingen gedaan voor centrale sturing, maar die gingen naar het oordeel van de regering niet ver genoeg. Uitvoering door departementale uitvoeringsdiensten, onder directe verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris biedt het beste antwoord op de gesignaleerde tekortkomingen van complexiteit, onoverzichtelijkheid en beperkte onderlinge samenhang in de tenuitvoerleggingsketen. De tenuitvoerlegging is thans voor het openbaar ministerie grotendeels een administratieve taak. Deze taak blijft onderbelicht ten opzichte van de opsporing en de vervolging. Dit is een begrijpelijke prioriteitstelling door het openbaar ministerie, maar dit heeft ook tot gevolg dat de sturing op de tenuitvoerlegging onvoldoende wordt ingevuld. Centrale aansturing van alle bij de tenuitvoerlegging betrokken instanties kan gegeven deze omstandigheden door het openbaar ministerie niet optimaal worden bereikt, maar wel door de voorgestelde versterkte regie op de uitvoeringsketen door de beheer- en de beleidsverantwoordelijkheid in de tenuitvoerlegging te laten samenkomen op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Onder regie van het ministerie wordt de samenwerking in de tenuitvoerleggingsketen afgestemd op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Door de structurele aandacht voor de tenuitvoerleggingsfase en het centraliseren van de tenuitvoerlegging via het AICE wordt de tenuitvoerlegging versterkt. Het CJIB, waar het AICE is ondergebracht, is bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van de Wahv in staat gebleken een dergelijke grote administratieve taak goed uit te kunnen voeren. De prestaties van de individuele ketenorganisaties die werken onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister zullen door de centrale regie, sturing en beheer door de Minister beter op elkaar aansluiten. De feitelijke en wettelijke wijzigingen dragen eraan bij dat de tenuitvoerlegging sneller plaats kan vinden; binnen 48 uur nadat het AICE een strafrechtelijke beslissing van het openbaar ministerie heeft ontvangen, verstrekt het AICE bijvoorbeeld op grond van de gemaakte afspraken een uitvoeringsopdracht aan de met de feitelijke tenuitvoerlegging belaste ketenpartners. Doordat het AICE deze uitvoeringsopdrachten routeert naar de instanties die de beslissing ten uitvoering moeten leggen en de voortgang in de uitvoering coördineert, worden strafrechtelijke beslissingen snel en zeker uitgevoerd. Met deze werkzaamheden komt in de komende jaren het zwaartepunt van de administratie van de tenuitvoerlegging bij het AICE te liggen. Door de ondersteuning door het AICE van de hele tenuitvoerleggingsketen kunnen ketenpartners zich op hun kerntaken richten.

Een punt van zorg van deze leden is dat met de verschuiving van de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie, de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen onder politieke invloed zou kunnen komen te staan. De leden van de fractie van D66 vinden het belangrijk dat dit wordt voorkomen. De regering deelt de zorg van deze leden niet. Er is namelijk sprake van een zogeheten executieplicht: de opgelegde straf moet worden uitgevoerd. Ruimte voor wijziging van de beslissing of de mogelijkheid voor de administratie om een straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer leggen, is er niet. Voor kwijtschelding van (een deel van) de door de rechter opgelegde sanctie staat alleen de weg van gratie open. In dit kader wijst de regering erop dat de buitenwettelijke praktijk waarin het openbaar ministerie bij hoge uitzondering het CJIB verzocht een straf niet ten uitvoer te leggen, zodat de executietermijn werd overschreden («opleggen ter verjaring»), lopende dit wetgevingstraject is beëindigd voor die

straffen waarbij gratie mogelijk is. De tenuitvoerleggingsopdracht wordt dus conform de uitspraak van de rechter of de strafbeschikking van het openbaar ministerie op de meest doelmatige wijze uitgevoerd. Wijziging van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie kan alleen aan de orde zijn als dit volgt uit een vervolgbeslissing van de officier van justitie of de rechter zoals bijvoorbeeld weigering van voorwaardelijke invrijheidstelling, of gratieverlening. Voor dergelijke vervolgbeslissingen geldt dat het wetsvoorstel niets wijzigt aan de huidige bevoegdheden- en taakverdeling tussen openbaar ministerie en Minister. Tevens kan in dit verband worden gewezen op de beslissing van de regering om de bevoegdheid tot het vaststellen van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling en de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van die voorwaarden, bij het openbaar ministerie te houden.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Ook de leden van de SP-fractie wijzen op de verantwoordelijkheidsverschuiving voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie voor. Die verantwoordelijkheidsverschuiving draagt volgens de leden van de SP-fractie het risico in zich dat beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging – meer dan nu het geval is – beïnvloed (zullen) worden door de politiek(e waan van de dag). Zij stellen dat daarmee het uitgangspunt wordt verlaten dat beslissingen worden genomen door een magistratelijke officier van justitie, die een eigen verantwoordelijkheid heeft die losstaat van de politieke context hetgeen de kwaliteit en integriteit van de besluitvorming zou waarborgen. In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie zijn wij hiervoor op dit punt ingegaan.

Deze leden vragen naar de knelpunten die er op dit moment zijn bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en die de voorgestelde verantwoordelijkheidsverschuiving naar het oordeel van regering noodzakelijk maken. Zij vragen in dit verband naar onderzoeken naar de effectiviteit naar de bestaande wijze van uitvoering en of niet kan worden ingezet op het verbeteren van de bestaande praktijk. De leden vragen verder om een toelichting waarom het openbaar ministerie kennelijk onvoldoende in staat is gebleken de strafrechtelijke beslissingen naar de wens van de regering ten uitvoer te leggen, waarom de regering meent dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie de strafrechtelijke beslissingen beter kan uitvoeren en of hierover met het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie is gesproken. Zoals hierboven is opgemerkt in reactie op verwante vragen van de leden van de D66-fractie heeft de Algemene Rekenkamer in 2012 onderzoek gedaan naar de prestaties in de strafrechtsketen als geheel. De Algemene Rekenkamer constateerde dat er sprake was van tekortkomingen die het optimaal presteren van de strafrechtsketen belemmerden en het ontbreken van de samenhang, onder meer door een gebrekkige aansluiting tussen de werkprocessen van ketenpartners. Voor de fase van de tenuitvoerlegging is onbetwist dat de bemoeienis van het openbaar ministerie met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging beperkt is doordat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen feitelijk in belangrijke mate al toevertrouwd aan uitvoeringsdiensten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In zijn oratie constateert prof.mr.dr. J.B.H.M. Simmelink dan ook dat met dit wetsvoorstel deze stand van zaken neerslag krijgt in het wetboek (Universiteit Maastricht, 30 oktober 2015). Voor Simmelink weegt in zijn op dit punt positief oordeel over het wetsvoorstel mee dat de executietaak van het openbaar ministerie in theorie weliswaar tot de kerntaken hoort, maar in de praktijk de status heeft van stiefkindje. Zodra in een periode spanning ontstaat tussen de te verrichten taken en de daarvoor beschikbare capaciteit, wordt alle aandacht gericht op het

primaire werkproces. Secundaire taken zoals de tenuitvoerlegging staan dan op het tweede plan, aldus Simmelink. Ook op basis van de analyse van de Algemene Rekenkamer is geconstateerd dat dit tot gevolg heeft dat de sturing op de tenuitvoerlegging door het openbaar ministerie onvoldoende wordt ingevuld. Centrale aansturing kan door het openbaar ministerie niet optimaal worden bereikt, wel door de uitvoeringsinstanties van het ministerie die feitelijk al belast zijn met de tenuitvoerlegging van de meeste sancties. Het CJIB is hierbij goed toegerust voor grote administratieve taken, zoals ook de Algemene Rekenkamer in zijn rapport constateerde. Door de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging te beleggen bij ons ministerie kan het openbaar ministerie zich meer richten op zijn kerntaken, de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Zoals wij ook in reactie op een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt, is het oorspronkelijke voorstel om de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging direct bij de Minister te leggen oorspronkelijk – reeds in 2010 – gedaan door het openbaar ministerie. Belangrijkste reden voor de wenselijkheid van de verschuiving was het gegeven dat het openbaar ministerie wel de verantwoordelijkheid draagt voor de tenuitvoerlegging, maar de feitelijke uitvoering is belegd bij de departementale uitvoeringsorganisaties. Door de verantwoordelijkheid voor dit onderdeel te verschuiven, zag het openbaar ministerie mogelijkheden om zich meer te gaan richten op de fases van opsporing en vervolging. In het door het openbaar ministerie uitgebracht advies over (een ontwerp van) dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2014/15, 34 086, nr. 3, bijlage 3) geeft het College het oordeel dat het met instemming kennis heeft genomen van de voorgestelde nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden in de tenuitvoerlegging.

De aan het woord zijnde leden gaan in op de taken van de executie-officier van justitie of -advocaat-generaal die elk parket op dit moment kent. Zij vragen om een reactie op het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waarin staat dat centraal beleggen van de executietaken zonder dat op de parketten overzicht en kennis van zaken is rond executietaken (zoals straffen, maatregelen, beslag), zou leiden tot verlies van kwaliteit van strafrechtstoepassing. We zijn ervan overtuigd dat de kwaliteit van de tenuitvoerlegging verbetert door de uitvoering van dit wetsvoorstel. Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is het verkrijgen van optimaal zicht op de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissingen rondom een persoon. In de huidige praktijk ontbreekt het nog wel eens aan het volledige zicht hierop. Dit kan bijvoorbeeld ertoe leiden dat een individuele officier van justitie of advocaat-generaal een beslissing neemt die logisch lijkt vanuit het oogpunt van één strafrechtelijke beslissing, maar niet verenigbaar is met de tenuitvoerlegging van het geheel aan strafrechtelijke beslissingen ten laste van dezelfde persoon. De tenuitvoerlegging van de ene zaak kan de tenuitvoerlegging van een andere zaak nadelig beïnvloeden. Met het verkrijgen van zicht op het totaal wordt getracht deze onwenselijke situatie zo veel mogelijk te voorkomen. Doordat het openbaar ministerie onder de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling meerdere (magistratelijke) taken in de tenuitvoerlegging heeft – zoals de bevoegdheid tot het indienen van vorderingen bij de rechter en het (nader) adviseren over de wijze van tenuitvoerlegging – blijven er binnen het openbaar ministerie officieren van justitie met voldoende expertise op het executieterrein aanwezig.

In hoeverre verdraagt de verplaatsing van de uitvoering van de strafrechtelijke beslissingen zich met de scheiding der machten, zo vragen de leden van de SP-fractie. Met het wetsvoorstel wordt beoogd een duidelijker scheiding aan te brengen tussen de totstandkoming van strafrechtelijke beslissingen door of onder verantwoordelijkheid van het openbaar

ministerie en de rechtspraak en de tenuitvoerlegging van die beslissingen door de administratie, onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister. In die zin behelst het wetsvoorstel een duidelijker scheiding tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht dan thans het geval is. Die scheiding blijft ook in tact op het moment dat er tijdens de tenuitvoerlegging van een straf aanleiding is voor het nemen van een vervolgbeslissing, bijvoorbeeld omdat een veroordeelde zich niet aan bij een voorwaardelijke invrijheidstelling gestelde voorwaarden heeft gehouden. Dan is het niet de uitvoerende macht die beslist over het vervolg maar het openbaar ministerie dat – vanuit zijn magistratelijke rol – de rechter om zijn oordeel vraagt. De aldus tot stand gebrachte vervolgbeslissing zal weer onverkort door onze uitvoeringsdiensten worden uitgevoerd.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie constateren dat van verschillende kanten is gewezen op het risico dat met de voorgestelde verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie, beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging (nog) meer dan nu het geval is, politiek worden beïnvloed. Zij menen dat dit een waarschijnlijk niet te vermijden gevolg zal zijn van de beoogde verschuiving. In dit verband vragen zij de regering uiteen te zetten wat de mogelijke negatieve gevolgen van toenemende politieke beïnvloeding van beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging zijn, en hoe kan worden voorkomen dat deze gevolgen zich verwezenlijken. Wij vrezen niet voor grotere politieke beïnvloeding van de tenuitvoerlegging als gevolg van dit wetsvoorstel. Evenmin zien wij rechtsstatelijk bezwaren tegen de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen door het bestuur. Zoals wij hierboven in reactie op vragen van leden van de D66-fractie hebben geantwoord, gaat het immers om vaststaande beslissingen van de rechter of van het openbaar ministerie, die op de meest doelmatige manier moeten worden uitgevoerd. Ruimte voor wijziging van de beslissing of de mogelijkheid voor de administratie om een straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer leggen, is er niet. De tenuitvoerleggingsopdracht wordt dus geheel conform de uitspraak van de rechter of de strafbeschikking van het openbaar ministerie op de meest doelmatige wijze uitgevoerd. Onze conclusie is dat wij het risico op politieke inmenging niet groter of kleiner inschatten dan onder de thans geldende wetgeving.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om te beargumenteren of de beoogde voordelen van de voorgestelde verschuiving opwegen tegen de mogelijke nadelen ervan. Zoals hierboven is opgemerkt, zijn er geen redenen om te vrezen voor een grotere politieke beïnvloeding. Wel zien wij de voordelen van dit wetsvoorstel, namelijk dat met de voorgestelde verschuiving van de verantwoordelijkheid en de centrale coördinatie op de tenuitvoerlegging, opgelegde sancties snel en daadwerkelijk worden uitgevoerd en dat betrokken instanties tijdig en volledig worden geïnformeerd zodat zij hun taken goed kunnen uitvoeren.

7. Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks beginnen hun inbreng met de erkenning dat het overbrengen van de verantwoordelijkheid voor de strafexecutie gedeeltelijk codificatie van de bestaande praktijk betreft. Graag reageren wij op de vragen van deze leden of met dit wetsvoorstel een fundamentele check op de onbevooroordeelde tenuitvoerlegging van sancties wordt opgeheven en hoe de regering gaat borgen dat op geen enkel

moment politieke belangenverstrengeling met de strafexecutie kan ontstaan. Vanuit zijn directe verantwoordelijkheid zal de Minister in de nieuwe situatie nauwer betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging en de sturing daarop. Vanuit de constatering dat de Minister de plicht heeft de door het openbaar ministerie aangeleverde beslissingen geheel en voortvarend ten uitvoer te leggen, zijn wij ervan overtuigd dat de wetswijziging niet meer politieke beïnvloeding van de tenuitvoerlegging tot gevolg zal hebben. Wij verwijzen de aan het woord zijnde leden in dit verband ook graag naar hetgeen is opgemerkt in reactie van de zorgen van de leden van de D66-fractie en van de SP-fractie op dit punt. In aanvulling op die reactie gaan wij graag in op de voorgestelde wijziging van artikel 128, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Met deze wijziging worden de waarborgen uit het genoemde artikel ook van toepassing op eventuele aanwijzingen die de Minister in een concreet geval aan het openbaar ministerie zou willen geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van de tenuitvoerlegging. Dit betekent concreet dat voordat een dergelijke aanwijzing wordt gegeven het College van procureurs-generaal om zijn zienswijze wordt gevraagd en dat het openbaar ministerie na het indienen van een vordering ten behoeve van de tenuitvoerlegging ten overstaan van de rechter (publiekelijk) verantwoording moeten afleggen over de afwegingen die aan de vordering ten grondslag hebben gelegen. Dit betreft dus een aanvullende waarborg voor de officier van justitie voor het objectief en in grote zelfstandigheid kunnen uitoefenen van zijn bevoegdheden in de tenuitvoerlegging.

In het verlengde van mogelijke politisering van de strafexecutie zien deze leden een risico voor het draagvlak van de strafrechtspraak in Nederland. De vraag die deze leden in dit verband stellen is hoe de regering voorkomt dat een rechterlijk oordeel in een individuele strafzaak voorwerp wordt van politiek parlementair debat. Tevens vragen de aan het woord zijnde leden of de regering niet ook vindt dat de Kamers zich in beginsel moeten onthouden van uitspraken over (de executie van) individuele strafvonnissen en of de kans op dergelijke uitspraken niet wordt versterkt, door de keuze de verantwoordelijkheid niet langer bij het openbaar ministerie – onderdeel van de rechterlijke macht – neer te leggen, maar direct onder de verantwoordelijkheid te brengen van de Minister van Veiligheid en Justitie. Met deze leden zijn wij van oordeel dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met politieke oordelen in individuele zaken. Dit geldt als de zaak nog onder de rechter is, maar ook na de onherroepelijkheid van de opgelegde straf, in de fase van de tenuitvoerlegging. Dat geldt voor ons als voor de strafrechtspleging verantwoordelijk bewindspersonen. Het is aan de leden van de Tweede en Eerste Kamer hun positie te bepalen. Het is echter een gegeven gebleken dat bij de verantwoording die de Minister van Veiligheid en Justitie aan het parlement aflegt over het algemene tenuitvoerleggingsbeleid dit vaak aan de hand is van concrete, individuele gevallen. In reactie op de door deze leden gestelde vraag achten wij het van groot belang te constateren dat de directe verantwoordelijkheid van de Minister voor de tenuitvoerlegging géén wijziging aanbrengt in de mate waarin de Staatssecretaris – als direct voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk bewindspersoon – de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in individuele gevallen kan beïnvloeden. De thans voorgestelde overgang van de formele verantwoordelijkheid hoeft daarmee geen verandering te brengen in de mate en indringendheid waarmee wij politiek worden aangesproken op individuele gevallen. Wij vrezen dus niet voor grotere politieke beïnvloeding van de tenuitvoerlegging in individuele gevallen als gevolg van dit wetsvoorstel.

8. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op onderzoek van onder andere de Algemene Rekenkamer (2012) waaruit blijkt dat de prestaties van de bij de tenuitvoerlegging betrokken instanties verbetering behoeven. Deze leden vragen naar een uitleg van de logica van de bij de behandeling van het wetsvoorstel aangegeven ambitie dat 92 procent van de ten uitvoer te leggen straffen daadwerkelijk binnen twee jaar een aanvang neemt. Impliceert dit niet een acceptatie van een langdurige periode voorafgaand aan de feitelijke tenuitvoerlegging, en kan – zo vragen deze leden verder – een zo lange periode tussen oplegging en tenuitvoerlegging van straf leiden tot vermindering van het ervaren causaal verband tussen wetsovertreding, veroordeling en tenuitvoerlegging? In reactie op de vraag van deze leden waarom niet wordt gestreefd naar een veel kortere periode tussen veroordeling en tenuitvoerlegging merken wij graag op dat vanzelfsprekend het uitgangspunt is om honderd procent van de opgelegde straffen volledig ten uitvoer te leggen en hiermee ook zo snel mogelijk een start te maken. Hoewel er continu naar wordt gestreefd om dit te bereiken, is de realiteit dat de tenuitvoerlegging niet in alle gevallen snel kan worden gestart en in bepaalde gevallen zelfs in het geheel niet kan worden gestart, bijvoorbeeld omdat een veroordeelde niet meer in Nederland verblijft. Met dit in het achterhoofd lichten wij de genoemde streefpercentages graag toe. Er zijn voor de keten twee soorten prestatie-indicatoren vastgesteld, te weten de startsnelheid en de zekerheid van de tenuitvoerlegging. Daarmee wordt er enerzijds gestreefd naar een korte periode tussen het opleggen van de straf en de start van de tenuitvoerlegging. Juist vanwege het belang om als overheid daadkrachtig te reageren op criminaliteit. Anderzijds wordt gestreefd naar het daadwerkelijk ten uitvoer leggen van zo veel mogelijk straffen en daarmee uitval te voorkomen. De zogenaamde USB-monitor, waarover uw Kamer laatstelijk op 6 juli 2016 is geïnformeerd (Kamerstukken II 2015/16 29 279, nr. 333), meet het presteren van de verschillende sanctiestromen op de genoemde prestatie-indicatoren. De duur van de periode, waarbinnen het presteren van de keten wordt gemeten, is voor deze twee prestatie-indicatoren verschillend en per sanctiestroom vastgesteld. Ter illustratie:

> bij toezichten die zijn opgelegd in het kader van bijzondere voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis is de observatieperiode voor de startsnelheid 7 dagen en voor de zekere tenuitvoerlegging 12 maanden;

> bij principale vrijheidsstraffen is de observatieperiode voor de startsnelheid 6 maanden en voor de zekere tenuitvoerlegging 24 maanden.

Deze indicatoren betreffen de sanctiestroom waaraan in de vraag wordt gerefereerd. De genoemde 92 procent betreft lopende zaken en afgeronde zaken. De genoemde twee jaar betreft het meetmoment van de sanctiestroom. Het betekent niet dat de inzet van de ketenpartners om te komen tot tenuitvoerlegging na deze periode van twee jaar wordt gestaakt. Voor veroordeelden die onvindbaar zijn, geldt dat deze gesignaleerd staan in het nationale opsporingsregister, teneinde deze personen te kunnen aanhouden als zij Nederland binnenkomen, dan wel op het moment dat zij in aanraking komen met de Nederlandse justitiële autoriteiten. De USB-monitor wordt periodiek besproken met de partners uit de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen. Waar nodig en mogelijk worden maatregelen geïnitieerd om het presteren te verbeteren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het juist is dat ongeveer 9.000 personen die zijn veroordeeld, zich in het buitenland bevinden zonder dat de opgelegde vrijheidsstraf tot uitvoering kan worden gebracht. Het valt niet met zekerheid te zeggen dat al deze veroordeelden zich in het buitenland bevinden. Volgens de laatste meting van 2 mei 2016 staan ongeveer 9.000 veroordeelden met een vrijheidsstraf ter signalering in het nationale opsporingsregister opgenomen. Dit zijn veroordeelden met een resterende vrijheidsstraf van minder dan 120 dagen en met een buitenlands dan wel onbekend adres. Deze veroordeelden komen vanwege het ontbreken van een aanknopingspunt voor verblijf in Nederland niet in aanmerking voor actieve opsporing. Vanwege de beperkte duur van de straf komen zij evenmin in aanmerking voor internationale signalering. Internationale signalering is alleen mogelijk voor vrijheidsstraffen langer dan 120 dagen. Door de signalering in het opsporingsregister kunnen deze veroordeelden worden aangehouden zodra zij (weer) in beeld komen bij de justitiële autoriteiten in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er een verband bestaat tussen de lange periode tussen veroordeling en tenuitvoerlegging enerzijds en het vertrek naar het buitenland van veroordeelden anderzijds. Aansluitend vragen zij hoe in de periode tussen veroordeling en betekening van de gerechtelijke beschikking toezicht wordt gehouden op en beperkingen worden opgelegd aan veroordeelden ter voorkoming van vertrek naar het buitenland. Wij benadrukken nogmaals dat een snelle start van de tenuitvoerlegging voorop staat binnen de keten. Van de veroordeelden met een vrijheidsstraf bevindt circa 45 procent zich op het moment van veroordeling in voorlopige hechtenis, zodat de tenuitvoerlegging aansluitend plaatsvindt. Van degenen die in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een duur tussen één en twee jaar zit 82 procent ten tijde van de uitspraak in hoger beroep in voorlopige hechtenis. Van de veroordeelden tot een straf van meer dan twee jaar zit 94 procent in voorlopige hechtenis. Voor de veroordeelden die in vrijheid hun veroordeling mogen afwachten, geldt dat zij – nadat hun vonnis onherroepelijk is geworden – zo spoedig mogelijk worden gearresteerd door de politie of – indien zij daarvoor in aanmerking komen – worden opgeroepen om zich te melden bij een penitentiaire inrichting. Aan een schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen voorwaarden worden verbonden om te voorkomen dat iemand zich aan een veroordeling zal onttrekken, zoals een meldplicht of een uitreisverbod, mogelijk in combinatie met het moeten inleveren van het paspoort.

De aan het woord zijnde leden staan vervolgens stil bij een specifieke categorie straffen, de taakstraffen. Naar aanleiding van de in de media verschenen cijfers over een relatief groot deel dat hiervan in het geheel niet ten uitvoer zou worden gelegd, wordt aan de regering gevraagd om de actuele en historische cijfers te geven en te beschrijven welke problemen spelen bij de tenuitvoerlegging van de taakstraf. Deels in aanvulling op de eerdere brief over de taakstraf van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Kamerstukken II 2016/17, 29 270, nr. 113) kunnen wij het volgende melden. Een taakstraf is een strafrechtelijke hoofdstraf die in reactie op uiteenlopende delicten kan worden opgelegd. Zoals voor alle opgelegde straffen geldt, is het niet altijd zo dat een veroordeelde tot een taakstraf zonder weerstand meewerkt aan de tenuitvoerlegging. Het merendeel van de taakgestraften reageert echter op een oproep waarna de taakstraf kan worden uitgevoerd. Het percentage taakstraffen dat succesvol wordt afgerond, is in de afgelopen jaren stabiel gebleven. Er is echter ook een groep taakgestraften die zich niet aan de regels wenst te houden door niet op te komen dagen, gemaakte afspraken niet na te komen of soms door wangedrag te vertonen. Dit betreft een complexe groep waartegen wordt opgetreden

zodat zij haar straf niet ontloopt. In cijfers kunnen wij het volgende beeld geven. Van de opgelegde taakstraffen wordt 75 procent binnen twee jaar afgerond. Van de overige 25 procent is 12 procent omgezet in een vervangende hechtenis, die ook in die twee jaar is uitgevoerd. In 6 procent van de gevallen is de uitvoering van de taakstraf twee jaar na onherroepelijkheid nog gaande. Van de dan nog resterende 7 procent is de taakstraf niet binnen twee jaar gestart. Volgens het openbaar ministerie komt dat onder meer omdat betrokkenen vastzitten wegens andere strafbare feiten of zijn overleden. Voor deze verschillende overige redenen zijn geen exacte percentages bekend, maar dat 7 procent van de taakgestraften zijn straf na twee jaar nog niet heeft ondergaan, betekent niet dat zij hun straf ontlopen. In de gevallen dat bijvoorbeeld vanwege het niet uitvoeren van een taakstraf vervangende hechtenis wordt bevolen, wordt betrokkene gesignaleerd, gearresteerd en vastgezet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in het gewisselde met de Tweede Kamer uitvoerig is gesproken over de voorwaardelijke invrijheidstelling, onder meer over de afweging tussen belangen van de delinquent en van de benadeelden of slachtoffers. Graag horen deze leden nader over de in dat verband door de regering aangekondigde pilot. In een pilot met DJI, de reclassering, Informatiepunt Detentieverloop en Slachtofferhulp NL is een werkwijze ontwikkeld om belangen en behoeften van nabestaanden mee te nemen bij beslissingen omtrent verlof van gedetineerden en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De werkwijze bestaat, evenals in het tbs-kader, uit het verrichten van een onderzoek naar de wensen en behoeften van nabestaanden. Vervolgens kunnen deze behoeften worden meegenomen in het stellen van specifieke voorwaarden, zoals een contactverbod of een locatieverbod. De pilot die is uitgevoerd in de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 maart 2015, heeft zoals beoogd geleid tot een werkproces waarin wordt vermeld welke organisatie wanneer aan zet is. Uit de pilot blijkt dat het proces van meerwaarde is voor nabestaanden en dus voorziet in een behoefte. In de afgelopen periode is de praktische en financiële impact van dit werkproces onderzocht. Op grond van zowel de pilotuitkomsten als de verrichte impactanalyse bekijkt de Staatssecretaris begin 2017 samen met de betrokken organisaties of een structurele inbedding van deze werkwijze haalbaar is.

Ten slotte vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe de beoordeling of de voorwaardelijk in vrijheid gestelde aan de gestelde voorwaarden voldoet, feitelijk plaatsvindt. De wijze waarop wordt beoordeeld of de veroordeelde de voorwaarden naleeft, wordt niet gewijzigd met dit wetsvoorstel. Het openbaar ministerie is en blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling en voor het toezicht op de naleving daarvan. Het feitelijke toezicht wordt in opdracht van het openbaar ministerie verricht door de reclassering. De reclassering onderhoudt dus het contact met de veroordeelde tijdens de periode dat de bijzondere voorwaarden gelden. De veroordeelde is verplicht medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclassering zo vaak en zolang als de reclassering dit noodzakelijk acht (voorgesteld artikel 6:2:11, eerste lid, Sv). In geval van een overtreding van de voorwaarden overlegt de reclassering met het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie beslist op basis van de geconstateerde schending en het advies van de reclassering tot het al dan niet bij de rechter vorderen van tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de sanctie. Ook wordt het openbaar ministerie geïnformeerd over geëindigde toezichten door middel van eindrapportages van de reclassering. Nieuw is dat in deze gevallen ook de Minister van Veiligheid en Justitie wordt geïnformeerd (artikel 6:3:14, vierde lid, Sv). Deze

meldingen aan het AICE dienen om de administratie rondom de tenuitvoerlegging compleet te houden op persoonsniveau.

9. Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie willen ten aanzien van dit wetsvoorstel graag scherper krijgen waar de bevoegdheid van het openbaar ministerie ophoudt en die van de Minister van Veiligheid en Justitie begint en vragen of helder in beeld is wat het openbaar ministerie overdraagt aan verantwoordelijkheid. Zij vragen of het departement voldoende toegerust is om beslissingen in het executietraject te nemen die het openbaar ministerie thans neemt, bijvoorbeeld in het kader van onmiddellijke invrijheidstellingen of andere acute situaties. In reactie merken wij op dat op het niveau van de wet geen onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is onder de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. In reactie op een andere vraag van deze leden gaan we hieronder in op hoe in nadere regels uitwerking wordt gegeven aan de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Parallel aan het wetgevingstraject wordt gewerkt aan het feitelijk mogelijk maken van de overdracht door het uitwerken van nieuwe werkprocessen – met een centrale rol voor het AICE – en het in automatisering ondersteunen daarvan. Door de heldere knip die met dit wetsvoorstel wordt aangebracht tussen het tot stand brengen van een strafrechtelijke beslissing en de uitvoering hiervan worden alle afspraken over de samenwerking in de keten tegen het licht gehouden. De nieuwe inrichting van de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen vereist nieuw beleid, nieuwe afspraken over werkprocessen, nieuwe organisatie-inrichting en nieuwe informatievoorziening. Dit ziet niet alleen op de verantwoordelijkheidsoverdracht van het openbaar ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie, maar raakt alle partijen in de tenuitvoerleggingsketen. Daartoe is een nieuwe overlegstructuur geïmplementeerd op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Onderdeel van de implementatie van dit wetsvoorstel is verder het inrichten van de zogenoemde ketenregie vanuit het departement. Dit gebeurt op strategisch niveau onder verantwoordelijkheid van de daarmee binnen ons ministerie belaste directeur-generaal, en op operationeel niveau met de positionering van het AICE. Alle ketenpartners die onderdeel uit maken van de tenuitvoerleggingsketen nemen deel aan deze overleggen. De gedetailleerde aandacht die is geschonken aan de samenwerking in de uitvoeringsketen, met name maar niet alleen tussen openbaar ministerie en de Minister van Veiligheid en Justitie, heeft vanzelfsprekend geleid tot nadere vragen over de uitwerking in de praktijk. Tot op heden heeft de beantwoording van die praktijkgerichte vragen altijd geleid tot een uitkomst waarmee de algemene doelen van snelle en daadwerkelijke tenuitvoerlegging op basis van goede informatiedeling het beste zijn gediend. Deze doelen binden de strafrechtsketen.

Een deel van de beslissingen die het openbaar ministerie thans in het tenuitvoerleggingstraject neemt, zullen ook in de voorgestelde regeling door het openbaar ministerie worden genomen. Wij wijzen in dit verband bijvoorbeeld op het stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, op het toezicht op de naleving van deze en andere voorwaarden en op het vorderen van het dwangmiddel gijzeling. Tevens kan het openbaar ministerie procedureel ingrijpen in de tenuitvoerlegging door een straf of maatregel met voorrang of juist op een later moment ten uitvoer te laten leggen. Voor wat betreft de eigen beslissingen van het openbaar ministerie kan het openbaar ministerie ook in de fase van de tenuitvoerlegging inhoudelijk ingrijpen. Het openbaar ministerie heeft toegang tot de strafrechter. Alle beslissingen die horen bij de magistratelijke taak van het openbaar ministerie om al dan niet een zaak voor te leggen aan de strafrechter, blijven aan het openbaar

ministerie. Voor de uitvoering van een beslissing tot onmiddellijke invrijheidstelling, waarnaar deze leden specifiek vragen, is onderkend dat acute uitvoering kan leiden tot de onwenselijke situatie dat iemand op vrije voeten wordt gesteld terwijl degene nog een andere straf heeft openstaan. Daarom is in artikel 6:2:5, vierde lid, Sv voorgesteld dat de directeur van de inrichting tot drie uur de tijd heeft om dit na te gaan. Indien de verdachte of veroordeelde op het moment van het bevel tot invrijheidstelling (nog) niet in de penitentiaire inrichting is, begint de termijn van drie uur te lopen vanaf het moment van terugkeer in de penitentiaire inrichting.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de Minister van Veiligheid en Justitie straks verantwoordelijk is voor de opsporing van veroordeelden die zich aan de tenuitvoerlegging van een straf proberen te onttrekken en – zo ja – hoe de Minister van Veiligheid en Justitie invulling gaat geven aan dit deel van zijn directe verantwoordelijkheid. Met de invoering van de nieuwe wet wordt de Minister van Veiligheid en Justitie direct verantwoordelijk voor alle uit te voeren strafrechtelijke beslissingen en dus ook voor de aanhouding van veroordeelden die zich na de onherroepelijkheid van de beslissing aan de tenuitvoerlegging van een straf proberen te onttrekken. Voor de aanhouding van deze personen kan de Minister op grond van de voorgestelde artikelen 6:1:5 en 6:1:6 Sv aan onder meer politieambtenaren een last tot tenuitvoerlegging geven die strekt tot aanhouding van een verdachte of veroordeelde. Het AICE is thans al in opdracht van het openbaar ministerie belast met de coördinatie van arrestatiebevelen voor de politie en zal in de toekomst deze coördinatietaak namens de Minister verzorgen en verder versterken. Naarmate meer strafrechtelijke beslissingen via het AICE gaan lopen, krijgt het AICE optimaal zicht op de tenuitvoerlegging van alle openstaande strafrechtelijke beslissingen, ook als veroordeelden zich aan hun straf proberen te onttrekken. Het AICE voert bijvoorbeeld verdiepende analyses uit op het bestand van veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf, waardoor de informatiepositie ten aanzien van deze doelgroep verbetert en de politie gerichte opsporingsopdrachten kan worden gegeven waarmee de pakkans wordt vergroot. Ten behoeve van de tenuitvoerlegging dient op gezette tijden gebruik te worden gemaakt van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Wat betreft deze opsporingsbevoegdheden moet met name worden gedacht aan de bevoegdheden die met de tenuitvoerlegging belaste opsporingsambtenaren kunnen toepassen om de verblijfplaats vast te stellen van de persoon die moet worden aangehouden om zijn straf te ondergaan (voorgesteld artikel 6:1:7 Sv). Omdat deze bevoegdheden ingrijpen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, is het veelal de officier van justitie die (na machtiging van de rechter-commissaris) het bevel geeft tot de inzet ervan. Als de veroordeelde niet door middel van reguliere middelen kan worden gevonden, zal het AICE de zaak overdragen aan het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie beslist of de inzet van opsporingsmiddelen zal plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie informeren of de regering concreet het tijdpad voor de implementatie kan schetsen. Graag beschrijven wij in het kort de implementatie. In onze reactie op vragen van leden van de fractie van de VVD hebben we hierboven beschreven dat het AICE ter uitvoering van dit wetsvoorstel in de toekomst alle ten uitvoer te leggen beslissingen onder de aandacht worden gebracht van de instanties die met de feitelijke tenuitvoerlegging zijn belast. Het aanleggen van dit nieuwe model van informatie-uitwisseling vereist nieuwe afspraken over werkprocessen, nieuwe organisatie-inrichting en nieuwe informatievoorziening voor de gehele keten. Dit dient zorgvuldig te gebeuren. De omvang van de veranderopgave voor de keten maakt de implementatie complex. De

implementatie van de nieuwe infrastructuur is reeds gaande en verloopt gefaseerd, opdat de overgang op een verantwoorde manier plaatsvindt. De fasering in de implementatie vindt plaats via een incrementele aanpak. Voor ICT-projecten geldt dat deze pas kunnen starten als aan drie randvoorwaarden is voldaan, te weten dat het ketenwerkproces is uitgewerkt, dat de besluitvorming heeft plaatsgevonden op basis van een uitvoeringstoets en dat financiële dekking is geregeld voor zowel de incidentele als de structurele kosten.

Op deze plek benoemen wij ook graag enkele van de gevraagde concrete stappen die er tot nu toe zijn gezet in het implementatietraject. Sinds 1 januari 2014 is het AICE bij het CJIB operationeel. In het verbeteren van de informatievoorziening tussen het openbaar ministerie en het CJIB / AICE is een substantiële stap gezet: vonnissen en arresten komen geautomatiseerd en in hoge mate gestructureerd binnen bij het AICE. Begin 2015 is het routeren van jeugdreclassering via het AICE in het kader van de stelselherziening jeugd gerealiseerd. Het AICE voert hierop de coördinatie. De Justitiële informatiedienst (Justid) beheert een aantal belangrijke infrastructurele voorzieningen ten dienste van de gehele strafrechtsketen, zoals het persoonsregister in de strafrechtsketen (de Strafrechtsketendatabank; SKDB), en het zaaksregister (het Justitieel Documentatiesysteem; JDS). Justid heeft eind 2016 het Informatieportaal Justitiabelen (Injus) opgeleverd waarmee burgemeesters en slachtoffers door middel van beveiligd berichtenverkeer digitaal worden geïnformeerd over terugkerende zeden- en geweldsdelinquenten. Justid ontvangt deze informatie nu nog van DJI maar in de toekomst wordt de informatie aangeleverd via het AICE. De eerste betaalvoorzieningen zijn geïnstalleerd op politiebureaus en bij de Koninklijke Marechaussee, waarmee openstaande boetes direct kunnen worden betaald op de rekening van het CJIB. Als laatste stap die reeds in het kader van de implementatie is gerealiseerd, is de sterke verbetering in de informatie-uitwisseling tussen het AICE en de politie. Met het nieuwe systeem Executie & Signalering (E&S) heeft de politie zicht op openstaande zaken op persoonsniveau. Ook hebben agenten hiermee inzicht in alle openstaande tenuitvoerleggingsopdrachten binnen Nederland. E&S is inmiddels in gebruik genomen bij de politie-eenheden Amsterdam en Midden Nederland. De andere politie-eenheden volgen nog in 2016. E&S sluit aan op de – eveneens in het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel tot stand gebrachte – Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE) bij het CJIB.

Voor de meerjarenplanning waarnaar deze leden vragen betekent dit het volgende. De implementatie van het wetsvoorstel brengt mee dat de ketenbenadering die ten grondslag ligt aan de verantwoordelijkheidsverschuiving, op zowel het terrein van de informatievoorziening als beleidsmatig en cultureel, tot wasdom moet komen. Dit vergt tijd, zeker voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen die tot vrijheidsbeneming leiden. Er is hier immers sprake van een nieuwe werkwijze die alle ketenpartners zich eigen moeten hebben gemaakt om de tenuitvoerlegging daadwerkelijk te verbeteren. In de komende jaren wordt het AICE doorontwikkeld. Dit houdt in dat in de komende jaren stapsgewijs wordt gezorgd dat uiteindelijk alle ten uitvoer te leggen strafrechtelijke beslissingen door het openbaar ministerie bij het AICE worden aangeleverd en via het AICE worden gerouteerd naar ketenpartners. Daarnaast zal het AICE administratieve taken van ketenpartners overnemen waar dit bijdraagt aan een efficiënte en effectieve tenuitvoerlegging. Zoals wij ook in reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hebben gemeld, zal het tijdens de parlementaire behandeling van de voorziene invoeringswet bij dit wetsvoorstel mogelijk zijn een specifieke datum voor de inwerkingtreding te noemen.

In reactie op de vraag van deze leden naar hoe de financiering is geregeld, kunnen wij melden dat de financiering van het USB-design plaatsvindt binnen de voor USB gereserveerde gelden op artikel 34 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De voornoemde leden merken voorts op dat het wetsvoorstel inmiddels dateert van enkele jaren geleden. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen het wetsvoorstel in relatie tot huidige technologische ontwikkelingen en of zij bereid is na te denken over aanpassingen in de wetgeving om de duurzaamheid te bevorderen. Het streven bij de totstandbrenging van dit wetsvoorstel is te komen tot een zoveel mogelijk techniekonafhankelijke wettelijke regeling. Zoals hiervoor is opgemerkt in reactie op vragen van leden van de fractie van de VVD, geldt dit streven om ruimte te bieden aan de digitalisering van de samenleving en de toename van technische mogelijkheden in den brede voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De wetsvoorstellen die samen het nieuwe wetboek zullen gaan vormen, worden in tranches in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de eerste tranche (zie nader over de planning en voortgang van het wetgevingsprogramma modernisering van het Wetboek van Strafvordering de brief van de Minister onder Kamerstukken II 2015/2016, 29 279, nr. 331). Bij de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel in de uitvoeringspraktijk is tot op heden niet gebleken dat de voorgestelde regeling knelt met huidige of verwachte nieuwe technologische mogelijkheden. Indien op een later moment of bij andere tranches van de modernisering door voortschrijdend inzicht alsnog dergelijke knelpunten blijken, zullen deze worden betrokken bij de laatste tranche, de aanpassings- en invoeringswet.

De leden van de SGP-fractie vragen verder hoe de regering de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en de Minister van Veiligheid en Justitie nader gaat bepalen. Uit het wetsvoorstel volgt de algemene verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Onderdeel van de voorgestelde nieuwe opzet van het boek over de tenuitvoerlegging is dat per titel wordt voorzien in grondslagen voor het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Naast deze in het Staatsblad en de Staatcourant gepubliceerde besluiten en ministeriële regelingen zal er in de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen sprake zijn van beleidsregels en beschrijvingen van werkprocessen. De opbouw van het wetsvoorstel volgend, zien de nadere regels op de uitvoering van vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en financiële sancties. In de nadere regels wordt ook nadere praktische invulling gegeven aan de verhouding tussen openbaar ministerie, Minister en rechter. Wij geven ter toelichting enkele voorbeelden op de verschillende genoemde niveaus van regeling. Bij algemene maatregel van bestuur is het stellen van bijzondere voorwaarden door het openbaar ministerie uitgewerkt, inclusief de melding en het advies door de reclassering aan het openbaar ministerie als een voorwaarde niet wordt nageleefd; op grond waarvan het openbaar ministerie mede de beslissing neemt om bij de rechter de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk opgelegde strafdeel alsnog ten uitvoer te leggen. Op het niveau van een ministeriële regeling wordt bepaald welke volgorde wordt aangehouden bij de tenuitvoerlegging van (meerdere) vrijheidsbenemende sancties, de zogeheten detentievolgorde, waarin onder meer is bepaald dat een principale vrijheidsstraf eerder wordt uitgevoerd dan vervangende hechtenis. Bij de beleidsregels in de tenuitvoerlegging kan voor het CJIB worden gedacht aan de invulling van de wettelijke mogelijkheden van betaling in termijnen. De ketenwerkprocessen bevatten onder meer schematische beschrijvingen van processen in de tenuitvoerlegging, bijvoorbeeld over de stappen die worden

genomen vanaf het indienen van een gratieverzoek bij de Minister, waaronder het inwinnen van advies bij het openbaar ministerie en de rechtspraak, tot en met het besluit het gratieverzoek al dan niet toe te kennen. Voor het bepalen van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling waarnaar deze leden vragen geldt dus dat dit vanaf het niveau van de wet tot aan de concrete procesbeschrijvingen wordt uitgewerkt, zodat bij de tenuitvoerlegging van alle verschillende soorten straffen en maatregelen duidelijk is wie daarvoor verantwoordelijk is en hieronder in de uitvoeringspraktijk geen onduidelijkheden kunnen ontstaan. De verschillende partners worden nauw betrokken bij de totstandkoming van alle genoemde regelingen.

Als concreet voorbeeld voor hoe de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling uitpakt, vragen de leden naar de situatie dat een rechter een bevel tot gevangenneming uitvaardigt: wie zorgt op dat moment voor tenuitvoerlegging? In veel gevallen zal een verdachte waarvan de gevangenneming kan worden bevolen vanuit voorlopige hechtenis naar zitting komen en gaat het om gevangenhouding. In het geval dat de rechter ter terechtzitting de gevangenneming beveelt van iemand die vanuit vrijheid naar de zitting is gekomen, moet er uiteraard meteen kunnen worden gehandeld. In de huidige praktijk geeft de officier van justitie de parketpolitie ter plekke het bevel de verdachte aan te houden. In de nieuwe situatie zal deze rechterlijke beslissing door het openbaar ministerie aan de Minister moeten worden verstrekt. Dit zal – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – ook gebeuren. Voor de uitvoeringsopdracht aan de politie is er echter geen tijd om het openbaar ministerie de beslissing eerst (binnen veertien dagen) te laten aanleveren bij het AICE, die vervolgens – namens de Minister – de parketpolitie een last tot aanhouding verstrekt; er moet direct worden gehandeld. Juridisch bestaat geen belemmering voor het uitvoeren van deze opdracht zonder deze formele stappen te hebben doorlopen. In het huidige artikel 73 Sv – dat niet wordt gewijzigd als gevolg van dit wetsvoorstel – is namelijk bepaald dat bevelen tot voorlopige hechtenis – zoals een bevel gevangenneming ter terechtzitting – dadelijk uitvoerbaar zijn. Een aanvullende wettelijke regeling is daarmee niet nodig. Voor de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden die dadelijk uitvoerbaar zijn bijvoorbeeld reeds afzonderlijke afspraken gemaakt tussen de rechtspraak, het openbaar ministerie en de betrokken uitvoeringsdiensten. Vergelijkbare afspraken zullen worden gemaakt over hoe de parketpolitie wordt geïnformeerd over het uitgesproken bevel gevangenneming indien de parketpolitie niet al in de zittingszaal aanwezig is, zodat ook in deze gevallen direct wordt gehandeld.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de afspraken die zijn gemaakt voor het geval de zittende magistratuur niet tijdig of gebrekkige vonnissen aanlevert. Zoals opgemerkt naar aanleiding van de vragen hierover door de leden van de VVD-fractie hebben de rechtspraak en het openbaar ministerie elk een termijn van 14 dagen om het vonnis over te dragen aan het openbaar ministerie, respectievelijk het AICE. Het in de wet stellen van deze termijnen heeft als doel een snelle start van de tenuitvoerlegging, wat bijdraagt aan een zekere tenuitvoerlegging. Het tempo waarin wordt gestart met de feitelijke tenuitvoerlegging wordt structureel gemonitord. Hierbij wordt ook gekeken naar de naleving van deze termijnen van 14 dagen voor vrijgeven van de beslissing door de rechtspraak. Op het moment dat deze termijnen structureel zouden worden overschreden, zal in overleg worden getreden met de zittende magistratuur om te bezien wat de oorzaken zijn van de te late aanlevering en wat er aan gedaan kan worden om wel tot tijdige aanlevering te komen. Voor wat betreft de kwaliteit van de strafrechtelijke vonnissen is door alle partners ingestemd met het uitgangspunt van voorwaartse control; ketenpartners moeten op

elkaar kunnen vertrouwen dat de gegevens die worden geleverd juist en volledig zijn. Zoals de Minister ook heeft gemeld tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, moeten we ons realiseren dat het openbaar ministerie bij de aanlevering van strafrechtelijke beslissingen aan het AICE mede afhankelijk is van de kwaliteit van aanlevering door de rechtspraak. Er lopen diverse initiatieven om tot verbetering van de kwaliteit van de strafrechtelijke beslissingen te komen. Specifiek ten aanzien van de zittende magistratuur en het openbaar ministerie wordt in een separaat traject gewerkt aan de kwaliteit en snelheid van aanlevering. Dit betreft de zogeheten verkeerstorens++, een gezamenlijk logistiek centrum tussen arrondissementsparket en rechtbank.

De leden van de SGP-fractie stellen enkele vragen over hoe de verantwoordelijkheid wordt verdeeld tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, het CJIB en Justitie en hoe het AICE hierin een rol speelt bij de uitvoering van de administratieve processen in de tenuitvoerlegging. De regiefunctie van het ministerie valt uiteen in een aantal specifieke taken. Deze taken zien op de verantwoordelijkheid voor het organiseren en voorbereiden van strategische en tactische overleggen tussen de ketenpartners over de uitvoering binnen de keten, het behandelen en bewerken van gegevens over de uitvoering (keteninformatie), de vorming van tenuitvoerleggingsbeleid, het waar nodig initiëren van verbeterprojecten en tot slot het invulling geven aan de regiefunctie van de Minister door horizontale en verticale ketencontrol. De operationele ketenregie is belegd bij het AICE. Het AICE is per 1 januari 2014 gestart. Het AICE zorgt er namens de Minister voor dat de feitelijke tenuitvoerleggingsorganisaties, zoals het CJIB, de DJI, de reclassering en de politie, tijdig vernemen dat de desbetreffende beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, zodat zij daartoe kunnen overgaan. Het AICE werkt volledig onder onze verantwoordelijkheid en binnen de kaders zoals deze worden vastgelegd in wet- en regelgeving. De belangrijkste taak die het AICE zal overnemen van het openbaar ministerie, in het kader van de overdracht van verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging, is het verstrekken van voor ten uitvoerlegging vatbare beslissingen (in de vorm van persoonsgerichte uitvoeringsopdrachten) aan de uitvoeringsketen. Daartoe zal het AICE een aantal administratieve werkzaamheden uitvoeren. Het zal administratie voeren om zijn routerende en coördinerende rol in de keten te kunnen vervullen: het vastleggen van procesinformatie, dat wil zeggen gegevens over de door AICE verstrekte opdrachten en status van de uitvoering daarvan. Daarnaast kan het AICE werkzaamheden uitvoeren namens andere ketenpartners, waarbij de administratie wordt overgenomen door het AICE, zodat de uitvoerende partijen zich beter kunnen concentreren op hun kerntaken. Voorbeelden hiervan zijn: het berekenen en bewaken van de einddatum van de detentie voor DJI en het opstellen van vorderingen voor de gijzeling in het kader van bijvoorbeeld Wahv-beschikkingen voor het openbaar ministerie. In reactie op de vraag van deze leden hoe het AICE voor de Minister zal bewaken dat de door hem gegeven uitvoeringsopdrachten adequaat worden uitgevoerd, het volgende. Het AICE voert namens de verantwoordelijk bewindspersoon de operationele ketenregie en zorgt ervoor dat de feitelijke tenuitvoerlegging door alle betrokken ketenpartijen – zoals CJIB, DJI, reclassering en politie – kan gaan plaatsvinden. Doordat op termijn alle ten uitvoer te leggen beslissingen via het AICE worden gerouteerd, kan beter regie worden gevoerd op de keten. De uitvoerende partijen stellen het AICE in kennis over de afloop van de tenuitvoerlegging. En het AICE bewaakt de uitvoeringstermijnen van de ten uitvoer te leggen beslissingen en waarschuwt de ketenpartijen wanneer deze termijnen worden overschreden. Als de tenuitvoerlegging van de straf dreigt te mislukken, stelt het AICE waar nodig het openbaar ministerie hierover in kennis zodat

het openbaar ministerie een vervolgbeslissing kan nemen of aan de rechter kan voorleggen. Voorts worden doelen vastgesteld voor de tenuitvoerleggingsketen als geheel. Deze worden op grond van ketenprestatie-indicatoren (KPI's) gemonitord zodat wij daarop kunnen sturen. Voor deze sturing levert het AICE informatie over de tenuitvoerlegging aan het departement en aan de ketenpartners.

De SGP-fractieleden vragen tot slot of de magistratelijke rol van het openbaar ministerie in de nieuwe context voldoende is geborgd en hoe de regering ervoor gaat zorgen dat het openbaar ministerie in zijn rol als oplegger van voorwaarden niet buiten spel wordt gezet, bijvoorbeeld doordat verloven en penitentiaire programma's worden toegekend aan veroordeelden, waardoor het openbaar ministerie feitelijk buiten spel staat met het opleggen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Over de rolverdeling tussen het openbaar ministerie en de Minister van Veiligheid en Justitie en het behoud van de magistratelijke rol van het openbaar ministerie is hierboven in reactie op vragen van onder meer de leden van de fracties van het CDA en de SGP ingegaan. Voor de volledige reactie op de vraag of het openbaar ministerie onder de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling niet buitenspel kan worden gezet door beslissingen die tijdens de tenuitvoerlegging worden genomen over het toekennen van vrijheden aan gedetineerden in het kader van verlof of een penitentiair programma, verwijzen wij deze leden naar hetgeen hiervoor op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie is geantwoord. Samengevat is de strekking van die reactie dat dit wetsvoorstel de huidige werkwijze waarbij DJI en reclassering het openbaar ministerie voorzien van advies niet wijzigt. Het openbaar ministerie wordt in deze adviezen van DJI en reclassering geïnformeerd over de aan een gedetineerde toegekende vrijheden en verloven en de wijze waarop de gedetineerde hiermee is omgegaan.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur